

台灣勞動市場的最近發展*

林 忠 正**

壹、前 言

台灣近來緊縮的勞動市場已形成了一些問題：諸如所謂的「勞力短缺」，非法外籍勞工，工會運動和勞資爭議中的集體行動。在本文的第一節中，作者將處理導致台灣「勞力短缺」的因素。在第二節中將分析台灣勞動市場的特質，第三節陳述勞力短缺造成非法外籍勞工及其在台灣經濟層面的影響和若干簡要的評估，第四節及第五節分別討論台灣的工會運動的發展過程以及勞資抗爭的狀況。一般而言，自一九八〇年代的中期以來，台灣人口的快速老化，已經在勞力密集的生產框架下，造成了勞動市場的緊縮狀況，勞資間談判的相對地位因而改變；同時，也有助於近年來勞工運動的快速發展以及工人們要求勞動條件改善的有利地位。隨著過去幾年來新台幣超過百分之卅以上的升值，勞力密集產業在面對國際市場強大的價格競爭壓力下，逐漸失去可與其他產業例如服務業的薪資競爭能力；因此，這些勞力密集產業被迫到處去尋找廉價的勞力以維持其在世界市場中的比較利益。結果是台灣勞力密集的產業無法在本地尋獲足夠的勞力來填補缺額，只好非法進口廉價的外籍勞工以替代本地的勞工，或者將生產活動移至中國大陸以及東南亞等勞力低廉而充沛的國家，而產生頻繁的對外投資活動。因此，資金外流與非法引進外籍勞工都是台灣勞力密集產業國

*譯自「光復後台灣地區發展經驗」學術研討會之英文原著論文

**中央研究院中山人文社會科學研究所研究員

際競爭力衰退所引發的現象。

一九八〇年代中期以來，台灣地區勞動市場陸續發生「勞力短缺」、「非法外籍勞工」、「工會運動」以及「勞資抗爭」等重大問題，一時之間，似乎也使許多人相信這些勞動市場的變化將危及台灣的經濟發展。除此之外，勞動市場之外，也不斷有投資意願低落、資金外流、產業空洞化、海外投資……等問題的產生。在表面上，這些問題或都植於工資上漲的共同因素。但是，工資上漲並非因而是果，本文試圖以「人口老化」與「勞力密集生產結構」相互作用之觀點，分析以上勞動市場的諸問題，並且皆可歸因於台灣人口老化帶來勞力超額需求所引發的勞動現象。

貳、台灣勞動市場的「勞力短缺」問題

依據行政院主計處所做的研究報告(1987)顯示在一九八七年十月，製造業至少有廿萬個工作缺額，在建築業中至少有十萬個工作缺額，並且大致有百分之四點五和百分之廿五點三受雇勞工在等待轉業的調整機會。一九八八年十二月，在經過常態的勞工轉業的調整後，製造業的淨缺額高達百分之六點八二，而工商業則是百分之四點零。營造業的淨缺額率則高達百分之九點九。

自一九八〇年中期以來勞力密集產業就已經感受到因其低薪率而導致相較於其他產業更高淨缺額率。爲了說明淨缺額率和相對薪資水平之間的負相關，表一中我們列舉了一些統計資料。這個關係給我們一個清楚的圖象，得以回答在工業部門中「勞力短缺」的問題。由於在一九八七年之後的兩年內，台幣增值逾百分之卅，對於台灣這些出口導向的公司而言，在國際競爭中面臨了來自其他發展中國家的強烈價格壓力，事實上很難將升值的成果轉移到外銷的價格上。短時間內，尤其是對於勞力密集的產業而言又很難迅速地改進勞動生產力。結果，勞力密集產業失去了與國內其他產業競爭的薪資條件，特別是自

一九八七年以來服務業的部門有如此快速地成長。另一方面，主要是因為台灣人口的結構轉型，勞動力的成長相當地緩慢下來。這種緊縮的勞動市場狀況已經產生了近來「勞力短缺」的問題，特別是在勞力密集產業及中小工廠中更是如此。「勞力短缺」的問題事實上反映了，台灣勞力密集產業國際比較利益的快速惡化，導致其勞動市場的不均衡。這也可以解釋為什麼台灣的勞力密集產業轉移到中國大陸及東南亞投資，而使得近年來資本不斷的輸出，緊縮的勞動市場也產生勞雇間談判位置的改變，它導致自主工會組織的運動，而在一九八〇年代中間之後出現較高頻率的勞資爭議。

在過去的幾年間，台灣的工商界時常宣稱，台灣居民工作意願的低落是導致「人力短缺」的主要因素。然而，真相卻不是如此。台灣在本世紀的人口結構轉型——從高出生率和死亡率在短短數十年中轉變成低出生率和死亡率——對人口規模和它的年齡組成產生了劇烈的變化。伴隨這些人口結構的轉型，台灣的勞動力在過去卅年間曾有快速的成長，但在結構上亦有迅速的變化，並且在未來數十年內將持續變化。表二的數字顯示，一九六四年至一九八八年台灣勞動力的成長，主要於人口規模的改變，尤其是男性勞力的成長更為明顯。勞力參與率的提升對二十歲以上的勞動力成長之貢獻在一九八四年之後日益重要。台灣人口的工作意願（勞動參與率），並不是像台灣工商界所宣稱，因為股票市場、大家樂和六合彩等金錢遊戲的盛行而下降，這是錯誤的歸因。吳惠林(1990)的研究也顯示人口的變動是台灣勞動力成長緩慢化的主要因素。

在一九八〇年代初期之前，台灣勞動市場由於一九五〇年代及一九六〇年代所誕生的大規模「嬰兒潮」世代 (baby-boom cohorts)，而能提供相當廉價且受過較高教育又年輕的勞力以資運用，因而滿足過去台灣密集產業的快速發展。目前他們已屆中年，大約三、四十歲之間。同時，一九六〇年代晚期和一九七〇年代中期之間出生的人口世

表一 淨缺額率和每月薪資所得，1988年12月

產業	淨缺額率	相對工資比
礦採業	1.55%	116%
製造業	6.82%	100%
高缺額率的產業		
衣飾	11.36%	75%
木材、竹產品		
傢俱	10.98%	88%
紡織	8.43%	98%
金屬製品	9.61%	102%
電力、煤氣和水	0.69%	194%
營造	9.92%	105%
商業	4.02%	97%
運輸、倉儲及傳播	0.97%	113%
保險、房地產、工商服務	1.65%	169%
公共行政，社會及個人服務業	3.56%	104%
依受雇員工人數分類之工作場所別		
500 以上	1.60%	
300~499	3.28%	
100~299	4.37%	
30~99	6.20%	
10~29	6.47%	
1~9	10.07%	

淨缺額率 = $A / (A + B)$ ，A = 所需工人數目 - 正常離職人數，B = 所雇工人數目。
 原始資料來源來自「受雇員工動向調查報告」，中華民國行政院主計處，1988年。

表二 1965年至1988年每年特定年齡勞動力成長比率及其來源*

年 度	年 齡	勞動力成長率	人口規模的貢獻	勞動力參與率改變的貢獻
65-73	15-19	5.11%	8.69%	-3.58%
74-83	15-19	-2.94%	-0.41%	-2.52%
84-88	15-19	-5.98%	-1.20%	-4.78%
65-73	20-24	6.59%	5.36%	1.23%
74-83	20-24	3.85%	3.22%	0.63%
84-88	20-24	0.31%	0.03%	0.28%
65-73	25-29	1.09%	0.84%	0.25%
74-83	25-29	7.77%	7.65%	0.12%
84-88	25-29	2.74%	1.53%	1.21%
65-73	30-34	2.65%	2.92%	-0.27%
74-83	30-34	5.45%	1.91%	3.54%
84-88	30-34	4.34%	3.68%	0.66%
65-73	35-39	3.02%	4.63%	-1.61%
74-83	35-39	0.57%	-0.26%	0.83%
84-88	35-39	10.80%	9.89%	0.91%
兩性合計				
65-73	15-65+	3.91%	4.46%	-0.55%
74-83	15-65+	3.03%	3.56%	-0.53%
84-88	15-65+	2.57%	3.09%	-0.52%
男 性				
65-73	15-65+	2.84%	3.93%	-1.09%
74-83	15-65+	2.89%	3.31%	-0.42%
84-88	15-65+	1.84%	1.06%	0.78%
女 性				
65-73	15-65+	6.33%	6.71%	-0.38%
74-83	15-65+	3.32%	8.82%	-5.50%
84-88	15-65+	3.88%	2.41%	1.47%

* 資料來源來自各年度行政院主計處所出版的「中華民國統計年報」。

代 (Cohorts), 也在一九八〇年代之後才陸續到達他們的工作年齡; 由於人數較少, 而且教育程度 (年數) 持續升高, 台灣的年輕勞力將不再像以前那麼豐富。因此, 很自然地對於一向仰賴年輕價廉的勞力密集產業而言, 在勞力的供給面上將形成 (年輕) 勞力「短缺」的趨勢。

叁、非法外籍勞工的問題

外籍勞工問題發生在世界各地; 外籍勞工不只是在已開發國家如日本、西德以及美國是一個問題, 在一些發展中國家也是一個辯論不休的政策問題, 例如香港的菲律賓女傭、阿拉伯地區的外籍工人, 以及新加坡外籍臨時工。

台灣的外籍勞工問題是一九八五後才產生的, 它源自東南亞的勞工來台打工的風潮, 他們大致湧入營建業和製造業的就業市場之中。在一九八六年以前, 台灣多數外籍勞工是教育、管理及高科技領域的高級專業人員。菲律賓女傭及泰國工人的非法居留問題在一九八七年初成為媒體的焦點, 當時也是新台幣對美金的匯率開始大幅升值的一年。目前在台灣的外籍勞工依官方估計有一萬至三萬人, 依照本地大眾媒體的估計, 則有十萬至三十萬人之多。在一九八八年, 一項研究 (Chang, 1988年) 的合理估計指出, 一九八八年底, 台灣的勞動市場至少有四萬名外籍勞工, 但是這個估計並不包含來自中國大陸偷渡來台的居留者。一九八九年底, 這項估計上升至五萬人以上。

根據報章雜誌的報導, 台灣外籍勞工的薪水約在本地勞工的一半至三分之二之間, 而非法居留的外籍勞工的工時通常比本地勞工高出很多, 一般都是簽訂一些固定勞動條件的工作契約, 通常和現行勞基法或其它勞工法令的規定不符。目前有一些國際掮客或仲介者提供台灣雇用外籍勞工的一些制度化的就業服務, 但是外籍勞工的流動率似乎也很高。安排的費用每個外籍勞工的收費從台幣三萬到八萬元不等, 除非雇主能夠用合法或非法的手段使這些外籍勞工在特定事業單

位工作超過某段時間，否則雇主無法避免承擔一次付清的介紹費的風險。

除了勞力密集產業的業主和一些主張拍賣配額引進外籍勞工的經濟學家之外，到目前為止本地的學者似乎站在反對引進外籍勞工的立場，他們反對的理由大致如下：

- (1)雇用外籍勞工會佔據本地人的工作機會；
- (2)引進外籍勞工將削弱勞力密集產業的升級動機；
- (3)無技術外籍勞工會扭曲台灣的所得分配，它會提高對資本的收入分額，惡化所得分配；
- (4)外籍勞工製造社會成本，如種族與價值的衝突、階級緊張、犯罪活動與都市擁擠；
- (5)廉價外籍勞工也許可以維持台灣貿易競爭力，但會導致新台幣進一步的升值壓力。

因此，包括勞委會、經濟部、內政部、經建會、研考會及其它政府部門在一九八九年之前都不十分同意解除進口外籍勞工的禁令。一九九〇年以來，政府部門態度則有明顯改變，目前已同意引進外籍勞工從事重大公共建設。然而，台灣缺乏有效的政策工具和相關的立法，對於一個非法居留的外籍勞工有關單位只能處以罰款六百元之多，並且還要動用政府的特別預算才能將之遣送出境。僱用非法居留外籍勞工的雇主既不必受法律的處罰，又不必承擔遣送出境的責任。

勞委會最近所提出的就業服務法草案傾向加入一些相關規定，例如僱主若沒有勞工主管單位的許可，將禁止雇主雇用外籍勞工。警政單位曾提出一個獎勵計劃，通報一個外籍勞工下落者可得獎金 500 元，而警察逮捕一個外籍勞工也可得獎金 500 元，但未實現。台灣禁止外籍勞工的政策方向事實上是搖擺不定，部分是因為缺乏相關法律，部分是因為勞委會將專案允許私人雇主雇用外籍勞工（根據就業服務法規定），以及容許重大公共工程計劃雇用短期外籍勞工。

外籍勞工對本地公民就業衝擊主要看他們對其他生產要素的替代性有多高。就理論上而言，外籍的非技術勞工對本地婦女、青年男性及青少年的替代效果可能較大。一項最近的實證研究 (Wu, 1983年) 指出，在所有的製造業中，女性和男性在生產上具有互補效果。在較為成熟的製造業中，女性與資本財之間具有弱替代(weak substitute)的關係，在幼稚及中度成熟的製造行業中，女性在生產上與資本財則具有互補效果。

假設婦女和外籍勞工有密切的替代作用，那麼，上述的發現可以得出，引進外籍勞工將造成本地女性工作機會的減少，也許不會對本地壯成男工產生一些重大的替代效果。但是，我們很難說，合法的外籍勞工不會搶走本地成年男工的工作，一旦官方採開放政策，外籍技術勞工也會被吸引來申請工作許可。一九八七年，台灣平均國民所得為美金4630元，遠遠地超過菲律賓的 533元和泰國的 813元的美元所得。而且，假如台灣可以合法讓外籍勞工進來，東南亞來的技術工人在台工作將會比非技術工人賺得更高的薪資，而引來更多外籍技術工進入台灣，屆時可能搶走部份成年男性的工作機會。無庸置疑，台灣必須趕快對現有的非法外籍勞工進行廣泛的全面調查，並且對生產中不同的勞動和資本因素進行一些精緻的研究以便審視短期外籍勞工的經濟效果。最後，我們必須謹記在心，外籍勞工的經濟效應不應只是政策考量的全部因素；因為，外籍勞工的引進不只是經濟問題而已，同時也是社會和政治問題。

肆、台灣勞工運動的發展

台灣勞工運動最令人印象深刻的特色之一就是工會組織的快速成長，然而工人的訴求卻相當溫和。在一九七三年，台灣的勞動力中有百分之十四組成工會，在一九八八年之時，則高達百分之廿七，而超越許多先進國家。列名的會員人數則從一九七三年的 674,066人增加

至一九八八年的 2,260,585 人。然而，台灣勞工運動的模式卻不同於絕大部份的已發展國家，這是政府由上而下發動，而非工人由下而上運動的結果。二次大戰之後，台灣工會組織化的運動是在一九五〇年代初由統治的國民黨發動，部分是為了抗拒共產中國的入侵威脅而動員的社會組織，部分則是為了執行一些勞工的社會福利與保險。因此我們很難說，一九八〇年之前的工會運動是基於工人的自我覺醒，而認識到團體行動在決定工人生活上的重要性。

中華民國全國總工會，雖在一九四九年隨國民黨政府撤退到台灣，卻延遲到一九七五年才重新恢復其功能。一九五〇年至一九七五年之間，這段期間台灣省總工會扮演了中華民國總工會的角色，同時中華民國全國總工會的代表大會和理事會也都沒有舉行過任何會議與選舉。雖然在一九七六年，總工會舉行過一次代表大會，而且在那次代表大會中會對理事會進行部份改組的選舉，但是基層工會對於理事會的選舉方式到目前為止還是有不斷增加的批評。依照現在總工會修改後的選舉方式，最後一次在南京所舉行的中華民國全國總工會的代表大會所選出的理、監事，仍然不必接受三年一次的選舉考驗。因此，總工會在數年前只得將理事會擴大為五十一席，以便容納更多由台灣地區代表所選出的理事，但是目前仍有十七席是終身職。

在另一方面，一九四八年創立的台灣省總工會在戰後以來一直都相當活躍。目前的團體會員包括十七個省級產業工會聯合會、十七個省級職業工會聯合會以及廿一個城市及地區的總工會；在一九八六年之時，台灣省總工會的組織區域內登記有案的勞工人數增加至一百萬人。台灣省總工會是全國總工會的主要成員之一。台北及高雄市總工會成立之後就分別脫離台灣省總工會獨立運作而成爲「全總」的成員，在一九八六年以前，它大約幫助總共五十萬名工人入會。省總與二院轄市總工會的分離是因爲台灣地區省市行政區域重劃之故。在台灣地區除了省總之外，目前有五個全國性工會，九個區域性工會以及位於

加工出口區一百七十四個產業工會，它們均有義務加入全國總工會而成爲其直屬成員。但是，並不是所有這些工會都如此作，它們之中有些工會實際上仍然參加台灣省總工會而成爲其會員。

許多全國總工會、台灣省總工會以及台灣一些主要的全國性工會的領袖是中央民意代表，這是因爲中央民意代表選舉仍採用職業代表制之故；他們多半是國民黨黨員。一般相信他們有助於影響工廠會議、工作場所中的安全衛生以及勞工保險等法案的立法工作。然而，台灣地區工業關係上的許多重要的立法，例如有關工會組織、勞資爭議、團體交涉、工廠工人的最低勞動條件以及工廠工人的福利計劃，都是二次大戰前在中國大陸時期行憲前的立法機構所創立的法律。

過去假如沒有政府當局的許可，在一九四九年以前的中國大陸和台灣甚至連組織工會的基本權利也都不可能達成，一方面是因爲在一九四〇年代初期設計用來對付中國共產黨叛亂活動的戰時立法，例如動員戡亂時期的法規對於民間組織有許多限制，而這些法規在解嚴之後仍然有效；另一方面，是因爲一九五〇年代初期執行戒嚴法之下，台灣地區工人的集體行動，包括會議、遊行、怠工、罷工，甚至於集體交涉也都被政府當局的安全部門所嚴密控制。一九八七年解嚴之後工人的活動範圍的確擴展了不少。

工會與國民黨之間表面上並沒有什麼明顯的有機聯結，但是國民黨的一個特別的分支機構，也就是產業黨部，配合許多地方黨部，負責工會中黨員的事務。國民黨在勞工組織中活躍的黨員大多能得到黨的協助，時常在工會組織的選舉中獲勝，在工會領袖中國國民黨黨員的比例大約超過三成以上。同時，有若干証據顯示，國民黨產業黨部的一些地方分支機構，在黨務和工會事務上，都和某些特定的工會密切相關，甚至合用辦公設備。在台灣，無庸置疑地，國民黨在勞工運動的發展上扮演了絕對支配的角色。

一九八七年，國民黨解除了戒嚴令之後，工人參與工會活動似乎

突然倍增，同時工黨也在同年成立。例如，某些工人成功地透過工會幹部選舉掌握了「產業工會」。甚至，許多學校教師也要求組織工會和罷工的權利，在目前的工會法和勞資爭議處理法這些要求是不被允許的。即便如此，過去保證政府當局得以運用行政權力來控制工會活動（諸如組織、會議、人事甚至決議）的戰時管制，依然可以用來限制目前工人的集體行動權。台灣工運中這項政治阻礙或許在不久將來得以去除，這些因為島上的住民的民主化運動逐漸茁壯，妨礙人民結社權的法令將逐漸被拋棄或修正。

依功能的區分而言，台灣的工會有兩種基本型態：職業工會和產業工會，都以一定區域為組織範圍。依照一九二九年修正的工會法，任何一個工廠或任何一個地區的同業，只要工人超過卅人，就必須組織產業工會，而同一個工廠或同一個區域只能組織一個工會。一旦廠場的工會或區域性的產業工會組成後，依據一九二九年的工會法，所有在這範圍內的工人都必須參加工會。基層的職業工會通常是行政區域內無特定僱主的工會組織。

事實上，一九五〇年代初台灣政府當局還修改了禁止成立任何新的區域性而跨越事業單位的產業工會之法令，這種工會形式不只適用於工廠中的工人，也適用於職業工人。工會法規定工人必須加入工會，但是實際上並非如此，因為工會法條文中並沒有任何相關的處罰規定。雖然台灣的工業關係中，經由團體交涉簽訂團體協約的情況很少。但是，由管理人員代扣工會會費卻很常見，這表示管理階層對工會會務有很強的影響力。和廠場為主的產業工會比較之下，職業工會的其中之一就是無特定僱主的工人勞保的運作單位，他們的工會會費就很少由僱主代扣。近年來職業工會會員快速的成長，其中一個重要的成因就是，會員為了享受勞保的利益而加入職業工會，許多會員其實並未合乎勞工的法律要件。

一九六〇年代以來，廠場工會的數量大幅增加，但是大部分都是

新近成立的組織。一九八八年 2,965個基層工會之中又有一半以上是一九七五年之後才成立的。許多大公司的工人卻未配合工會組織化的步調組織工會。製造業中組織工會的統計數字列在表三，它顯示工會的組織率和工廠大小成正相關。例如，雇用五百人以上的工廠工人組織工會的比例較高，平均高達百分之七十的工人加入工會，但是仍有百分之三十的工人並未依法組織工會。

在此，我們必須注意的是，實際上大型製造業工廠的工運也許還是很慢，因為在公營企業和許多大企業中，工會常常是由管理階層依法組織起來的，而非工人自發的組織。在所有的工廠中，至少百分之五十參加工會的工人，他們列名的會員資格必須獲得管理階層的同意。參加工會的工人中只有四分之一宣稱，他們擁有工會會籍的動機是爲了獲得工會的服務（台灣省政府，一九八七年）。對於台灣的工會運動，這麼說也不爲過：台灣工會組織率的統計數字通常過分高估台灣的勞工運動。

表三 工會組織化與工廠規模

工廠規模 (以員工人數計)	受雇工人組織工會的比例
1-9	0.00%
10-49	4.33%
50-99	9.46%
100-199	29.12%
200-499	41.09%
500+	72.66%

資料來源：台灣省政府，1987年台灣省勞工生活狀況調查統計（台中，台灣）。

依據台灣省政府同一份報告——《一九八七年台灣省勞工生活狀況調查報告》——顯示，受訪的工廠工人中只有百分之九的工會會員會先向工會要求協助解決他們在工作場所遇到的怨曲；超過百分之五十的工人認爲現在工會的表現「只有一點幫助」或是「毫無幫助」。在另一方面，大約有三分之二的非工會工人表示，假如有一些人在他

們的工作場所中發起工會組織，他們會想要參加。這些統計顯示，工人對於優秀的工會領袖和現存工會功能的貧乏，分別表現出很大的需求和不滿。

至一九八七年為止，只有百分之九的工廠工人曾簽訂團體協約，表四顯示團體協約的涵蓋面與工廠規模的關係。表四的數字再次指出，許多大企業中，工會的組織化並未導致團體交涉，簽訂團體協約。例如，一九八七年，超過五百人以上之工廠工人約有百分之七十三組織工會（見表三），但是其中只有百分之廿九的勞工簽訂了團體協約。

在台灣並沒有有關團體交涉的研究，一些非正式的瞭解告訴我們，以台灣工運的進展來衡量台灣現在的團體協約缺乏實質的意義。許多團體協約的內容只是重覆陳述最低勞動條件，而這些勞動條件早在一九八四年的勞動基準法中業已確定，把這些東西列入團體協約，可能只是為了滿足勞工行政主管單位的要求而已。

表四 團體協約的涵蓋面與工廠規模

工廠規模 (以受雇員工人數計)	團體協約的涵蓋面 (以受雇員工簽訂的比例計)
1-4	2.92%
5-9	5.18%
10-49	3.22%
50-99	4.22%
100-199	11.62%
200-499	17.71%
500-	21.25%

資料來源：與表三同。

台灣勞工運動近來的活動已經表現出一種傾向，他們爭取「工會的自由性」，用以超脫雇主的監控和政治力的支配。一九八八年的五一勞動節，一群來自台灣不同產業與不同區域的年輕工會領袖，他們成立了一個名字為「自主工會勞工聯盟」簡稱「自主工聯」的工會團結組織。在六個月內，它的加盟產業工會數目增加了一倍，成為二十

個。除了「自主工會勞工聯盟」之外，還有幾個相當活躍的勞工團結組織，它們推動組織官方工會系統之外的地方性工會運動，例如在台北縣的「勞工聯盟」、北部的「兄弟工會」以及南部的一些公營事業工會領袖為主所組織而成「高雄工聯會」。(最近改組為台灣工聯會)。

政府當局尚未承認「自主工聯」是一個合法的勞工組織。但是，在一九八八年時，它卻組織了數千名勞工參與街頭示威，這是戰後台灣勞工史上第一次由勞工提出修改勞動關係立法的集體要求。由於勞工的示威和勞資爭議的增加，工會領袖之間逐漸增加了合作的經驗，形成一個堪與官方總工會相競爭的全國性勞工組織聯盟的可能性就與日俱增。這個競爭趨勢將有助於官方工會體系功能的提升。

近年來，在全國總工會和台灣省總工會系統之外，出現了更加團結的勞工組織，這個現象顯示在不久的將來，勞工運動或許會加速成長。而台灣勞動市場中勞動成長率的下降也為勞工創造了一個較強的談判地位，這個客觀事實會使運動再度加強。

然而，在目前政府當局的限制下，一個被產業工會選舉出來的領袖，在他(或她)擁有工會會員身份之前，他必須先成爲一個受雇者，因此，他通常會遭遇一個無法化解的難題，也就是個人自身利益和勞工集體利益的衝突。任何強烈反抗雇主的集體行動，或許會傷及自己的利益，因爲雇主無疑地至少具有部分地決定這些個人利益的權力。在這種「企業工會」形式下，工會領袖自身利益的矛盾，的確使得台灣勞工的集體行動有些困難。但是，它也因而使得罷工活動及鎖廠的可能性較低。

伍、勞資爭議的發展

一九八七年台灣解除戒嚴法之後，在法律上就容許一些合法的罷工行爲，但是，必需先滿足下列兩個條件：(1)官方的中介和協調無法解決爭議；(2)工會全部成員以秘密投票方式，半數會員以上同意罷

工，而此投票必需在事前獲得官方同意下舉行的。工會罷工時不得妨害公共安寧與秩序，但不得傷及人身自由及他人財產權益（工會法第二十六條）。同時，工會行動也不得有怠工或盜取、違害工廠貨物的行為（工會法第二十九條）。工會違反法律規定者，在向法院上訴前，勞工行政機關即可將它強制解散。行政當局在必要時也可以強迫一個工會修改它的章程、取消工會選舉或者要求重行舉辦選舉。事實上，官方所承認的合法罷工截至目前為止，在次數上少之又少。

在現行勞資爭議處理法中，調解、仲裁和勞工法庭皆有權束縛爭議的當事人，這些是法律上正式解決爭議的手段。在此法中，罷工權的發動不能先於調解，而調整事項（利益）的爭議則排除法院審理。調解是有時間限制的，當調解不成後，爭議事件就會發展成由涉及爭議當事人雙方一起要求仲裁，或行政機關強制仲裁，否則就有可能走向罷工或鎖廠的抗爭方向。雖然上述的處理程序都是三方（勞、資、政）參與，但是很明顯地，若要真正解決勞資爭議，必須由相關的政府機關發揮中立的力量才行，因為調解委員會以及仲裁委員會，官方代表都占半數以上。官方的態度決定了爭議的結果，當然這個結果通常很難為爭議雙方可以接受的。這樣的法律背景有助於瞭解爭議時候勞工的集體行動。

以下這些個案的分析資料是從一九八三年年初至一九八七年年底中國時報的全國版和地方版的報導中所蒐集到的資料，以及明德基金會在一九八八年所作的問卷所得到的相關資訊。這些資料也許不是台灣實際勞資爭議的「無偏誤樣本」，但是它涵蓋了幾乎所有發生在台灣的重大集體勞資爭議，它提供了過去官方出版品中從未報導的較詳細資訊。

在一九八三年至一九八七年的五年間，共有二百四十三件涉及勞資爭議的重大工人集體行動，分別涉及在一百三十六個工廠或事業。在一百三十六個工廠或企業的例子中，有百分之三十六是關於退休工

人的退休金或資遣費的爭議。另外有百分之三十的工廠它的爭議是有關法律上所規定的工資率和它們給付的方式。只有百分之十三的爭議工廠或事業，工人要求加薪或年終獎金。大抵而言，在五年之中，大約只有百分之九點五的勞資爭議涉及工人利益的調整。另外一個個案研究(林忠正，1987)和我們這裡的發現相符，它指出大約有百分之九十的個人勞資爭議是和雇主拒絕遵守勞工法令有關，只有少於百分之十的個人勞資爭議事件關係到要求提高工人的報酬。

台灣工人在勞資爭議中最有可能採取的集體行動是向政府當局陳情，例如，在二百四十三個行動中有一百二十個採取了陳情的方式。資料中有五十五個行動是街頭示威，以向雇主或政府抗議。在五年之中，其它重要的行動包括十二個怠工的事件，十一個罷工事件，以及六個設有罷工糾察的事件。很明顯，工人仍然期待政府當局介入以協助勞資爭議的解決。

除了六十三個案例資訊不足與一百卅二個員工以集體行動對抗雇主的例子之外，另有四十八個牽涉勞工上街示威但在勞資爭議期間並無有關雇主行動的報導之例案。我們根據這四十八個案例就判斷，員工採取示威行動要求政府當局介入協助他們解決爭議之前，他們沒有嘗試要求雇主一起來解決爭議。

相反地，多數的雇主忽略員工對合法權利的要求，員工因此才走出工作場所透過街頭示威，轉向政府要求，依法執行工作場所的勞動法令，因為大多數的爭議都與雇主違反勞動法令有關。因而許多政治人物也常成為員工求助的對象；243個集體行動的案例中至少有28個案例，出現不少民選的官員和民意代表公開介入爭議的調解。另外還有二個案例，政黨的分支機構在爭議的中介過程中扮演活躍的角色。事實上，台灣大規模勞資爭議的解決，政治和政黨的運作通常扮演了不甚公開但卻相當活躍的角色，這是許多涉身其中的工會領袖的經驗。

在 243 個工人集體行動中的 182 個案例，政府當局並沒有回應工人要求調解或介入因勞基法所明文規定的合法權利而致的爭議。政府面對陳情或抗議的回應中，只有百分之三的狀況可歸類為「拒絕接受工人的陳情」或「譴責工人的要求」情況。然而，這種對政府高頻率的抗議景象暗示了，勞工對政府當局執行勞工法令的懷疑。

在爭議的 132 個雇主中，有 75% 的雇主對工人集體行動採取正面的回應，包括接受工人抗議或接受再次談判的承諾，只有百分之廿的雇主漠視工人的抗議行動。我們的資料並未包含勞資爭議的解決結果，但是有一個研究（林忠正，1987 年）指出，大約有 27% 的個別勞資爭議在一段合理的時間內全解決。

在 243 個集體行動中，只有 13 個行動是經由工會發動或組織而產生。這個統計資料無法推論出，台灣的工會運作健全並不需經由抗爭的集體行動，就能有獲得保障勞工的良好成效，因而工會不需發動集體抗爭就能解決多數的爭議。相反地，在面對勞資爭議時，工會並不能十分積極地與雇主交涉，否則，也不會產生這麼低比率的工會會員在他們遭遇勞資爭議時會尋求工會支援。除了 35 個行動資訊不足外，208 個勞工集體行動是由藍領工人發動。在 50 個案例中，藍領工人明顯地掌握爭議中工人的抗爭行動，並且在這 50 個案例中，21 個是由集體領導的形式出現。在另一方面，只有 4 個是由白領勞工領導集體抗爭行為，而且是以單一領袖的形式全面主導勞方集體行為。這些發現暗示，員工的集體抗爭行為中，工人的領導模式會因職業的不同而有所差異。

這份資料也顯示，百分之八十一的勞資爭議發生在製造業，只有 7% 在礦業，9% 在交通業，以及 3% 在服務業。除了在交通或客運業之外，服務業勞資爭議的發生頻率較低，部分歸因於近年來它的相對快速成長，或許因而能提供員工較佳的勞動條件之故。所以，大部分服務業的勞工有比較多的機會透過個人的流動行為而非集體行動來改

善他們的生活。

在 243 件勞資爭議的集體行動中，只有三件案件曾經造成財產損害，二件人員受傷的案件，以及二件小規模的人身攻擊案件。因此在台灣，勞資爭議期間工人的集體行動一般而言是趨向理性而無明顯的暴力傾向。

我們 243 個集體行動案例的資料也顯示一種季節性波動的模式。在每年第一季及最後一季，勞資爭議發生的可能性比起其它季節而言高出甚多。每年一度的年終獎金，它有點像已開發國家的利潤分享計劃，但不完全一樣，這種習慣可能是引起台灣勞資爭議的季節性波動的重要成因之一。

在研究資料涵蓋的五年之間，有十一個發生在工作場所的罷工，依據明德基金會所作的問卷資料，我們將台灣罷工活動的一些特色列於表五。表五的數字顯示台灣罷工的平均持續期間和先進國家相比，呈現相對短促的型態。以參與罷工的人數來計算，台灣罷工的平均規模也相當小。但是，地方公共客運業罷工的影響卻不容忽略，因為地區性公共客運業通常是受政府管制而呈現獨占市場，消費者別無選擇，而且台灣許多通勤的人都必須依靠這些公共交通工具。對於地方居民來說，即使是幾個小時的罷工，也會帶來極大的不便。

在五年之間，十一個案例有八個發生在交通業，他們之中的七個是地區性公共客運業。而且，大多數罷工案例的爭議原因，就像我們資料中的其他集體行動一樣，都源自資方違反一九八四年製定的勞基法所規定的最低勞動條件的合法權利。表五所顯示罷工活動和市場獨占呈現正相關。如果作成進一步的研究將會很有趣，它們也許和最適意外事件的罷工理論 (Pareto optimal accident theory of strike activities) 所預測的情形不一致。這個理論描述罷工機率與參加罷工活動的雇主和受雇者二者的總合成本成反比，而與談判成本、建立協議的成本、以及獲得資訊的成本成正比 (Siebert & Addison, 1981;

Reder & Newmann, 1980; Manro, 1982)。地方性獨占的公共客運業罷工活動的總合成本很高，對每一方而言，蒐集談判資訊的成本卻相對容易。因此，看來除了它的壟斷力量之外，並無其他更為合理的說法可以解釋這些產業有較高的罷工機率。

表六說明一九八三年至一九八七年台灣工人怠工的概要。以工人參加工人集體行動的人數來作比較，工人怠工的規模，平均而言要比罷工活動大了許多；而每個怠工事件的平均持續期間也超過十小時。事實上，怠工在台灣所造成的工時所損失要比罷工而致的工時損失高出許多。同時，在過去五年內，交通業在所有產業中出現了最高的怠工機率。

一個有趣的發現是，在解除戒嚴法之前的六個月前，怠工形式的集體抗爭行動在所有的勞資爭議中迅速消失了。在這五年之間，半數罷工活動都是在一九八七年解除戒嚴這一年發生的。很明顯地，在戒嚴法之下，罷工活動受到國家安全單位的重罰與禁止，在勞資爭議中怠工行為便成了勞方罷工的替代手段。一九八八年，大眾運輸業又出現幾個令人注目的罷工活動，包括發生在五一勞動節全島性的火車司機罷駛，苗栗客運長達26天的罷工。上面的觀察似乎指示，工人在未來將不再採取解嚴前怠工的抗爭模式作為解決爭議的手段；工人從事罷工的集體行動在解決與雇主的勞資爭議中，將會變得越來越重要，尤其是在獨占部門或產業。然而，經由上述勞資爭議案例及台灣工會組織的全面分析得知，台灣過去有，以後也會擁有相當和平的工業關係，它的特色是大規模勞資爭議和罷工活動發生的頻率都要比其他先進國家或鄰近國家為低。

表五 一九八三年至一九八七年台灣罷工活動的統計概要

日期	罷工期間		產業別
	單位: 小時	參與罷工的人數	
1983.11.3	14	50	地方性公共交通業
1984.8.26	4	***	航運*
1984.8.27	4	***	航運*
1985.2.17	4	30	食品業
1986.3.17	***	30	地方性公共交通業
1986.4.6	100+	160	採礦業
1987.7.11	2	20	卡車貨運
1987.8.18	48	40	高爾夫球俱樂部
1987.10.2	12	55	地方性公共交通業**
1987.10.28	16	20	地方性公共交通業**
1987.11.6	5	30	地方性公共交通業

* 相同公司

資料來源: 明德基金會所做的私人調查。

** 相同公司但不同站別

*** 資訊不完整

表六 一九八三年至一九八七年台灣工人怠工統計概要

日期	怠工期間		產業別
	(小時)	參與的工人數目	
1983.11.9	2	***	當地大眾運輸
1984.1.16	***	***	電子產業
1984.11.29	1	10	航運
1985.11.20	3	***	木材業
1986.1.14	4	***	鋼鐵業
1986.3.18	24	***	當地大眾運輸
1987.1.6	16	900	製造業
1987.1.7	16	1500	汽車製造業*
1987.1.8	10	1000	汽車製造業*
1987.2.4	***	16	當地大眾運輸
1987.3.3	10	70	製造業
1987.3.16	10	***	製造業

* 同樣的公司但不同廠別

資料來源: 與表三同

*** 資訊不完整

陸、結語

一九八〇年代以來「勞力短缺」和「非法外籍勞工」基本上是台灣勞力密集生產結構因為人口老化和比較利益的衰退，而產生勞動需求調適不良的副產品，也就是廠商依賴廉價勞動力所產生的超額勞動需求之結果；而勞工運動的快速發展與集體性勞資抗爭案件的增長，則來自供給緊張的勞動市場，因為勞工的抗爭利益或談判地位也會隨超額勞動需求的擴大而增強。由於人口的老化造成勞動供給相對下降是長期而非短期現象，而且勞力密集的產業結構改向資本或技術密集的產業結構也非短期內可以完成，所以只要經濟景氣趨盛，「勞力短缺」、「非法外籍勞工」、「勞工運動」甚至「集體性的勞資抗爭」等勞動問題就會轉強；景氣蕭條時，這些問題即趨於淡化。作者因此判斷在未來一段不短的期間內，這些勞動問題的嚴重性將與經濟景氣有著正相關的緊密關係而出現時強時弱的循環現象。

參考資料

林忠正

- 1987 「勞資爭議：台灣地區的個案分析」，第五次社會科學會議論文集，台北：中央研究院三民主義研究所。

吳惠林

- 1983 「經濟發展與工員結構的關係」，國立台灣大學經濟研究所博士論文。
- 1990 「台灣地區人力短缺問題研究」，台北：中華經濟研究院。

台灣省政府

- 1987 台灣省勞生活狀況調查報告。台中：台灣省政府。

行政院計處

- 1987 台灣地區目前勞力不足現況分析報告。台北：行政院主計

處。

行政院勞工委員會

1988 工會概況調查統計報告。台北：行政院勞工委員會。

Chang, Ching-Hsi

1988 "An Economic Analysis of Guest Workers in Taiwan", *Conference on Labor and Economic Development*. Taipei : Chung-Hua Institution for Economic Research, 525~562.

Mauro, Martin J.

1982 "Strikes as a Result of Imperfect Information", *Industrial and Labor Relations Review* 35(4): 522~38.

Reder, Melvin W. and George R. Neumann

1980 "Conflict Contract : The Case of Strikes", *Journal of Political Economy* 88(5): 867~86.

Siebert W. Stanley and John T. Addison

1981 "Are Strikes Accidental", *Economic Journal* 91(362): 389~404.